



Décision interlocutoire n° 638.23

Fondée sur l'article 25 des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (ci-après « les décret et ordonnance conjoints »)

En cause : Cédric Dartois ;

partie demanderesse ;

Contre : commune d'Anderlecht ;

partie adverse.

A - Faits

1. Le demandeur s'adresse, en date du 2 septembre 2023, à la partie adverse en ces termes :

« Il ressort d'un article de ce weekend (début septembre 2023) dans la DH que la commune aurait installé un groupe de travail relatif aux ports des signes convictionnels par les agents publics.

Voir lien article;

<https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/2...>

De ce groupe serait ressorti une demande d'autorisation des signes convictionnels.

Je souhaite accéder aux documents administratifs suivants :

-Les PV de ce groupe de travail

-La liste des personnes ayant fait partie de ce groupe

-le Rapport final émis par ce groupe de travail

-Les termes de références (ou document équivalent), envoyé aux participants du groupe, quant aux objectifs de cette initiative et repensant la méthode choisie permettant d'avoir un débat contradictoire

Une copie de ma C.I. est envoyée à l'adresse courriel générale de la commune d'Anderlecht ».

2. En l'absence de réponse, le demandeur introduit, le 17 octobre 2023, le présent recours et adresse simultanément à la commune concernée une demande de reconsidération.



Par courriel du même jour, cette dernière est invitée à communiquer à la Commission les documents sollicités ainsi que ses éventuelles observations sur la demande.

En date du 27 octobre 2023, ladite commune transmet une délibération de son collègue des bourgmestre et échevins ainsi qu'un document intitulé « Plan+de+Diversité+-+Recapitulatif », et précise à cet égard ce qui suit :

« Comme vous pourrez le constater dans quelques instants dans notre réponse au requérant, ceux-ci ne lui seront pas transmis. Ils vous sont donc transmis à titre strictement confidentiel pour les raisons ci-dessous :

*- la demande est basée sur des inexactitudes. Le GT n'a pas recommandé le port des signes convictionnels comme vous pourrez le voir dans le document ci-joint, qui n'est par ailleurs pas un rapport final, restant à ce jour inachevé (art. 19, §1er, 1°, DOC Publicité) ;
- les travaux du GT ont été menés dans la plus grande confidentialité pour permettre aux fonctionnaires de travailler librement et sans crainte de pression a priori ou a posteriori sur ce sujet sensible (art. 19, §1er, 2°, DOC Publicité) ».*

Par un autre courriel du même jour, elle communique à la Commission un courrier daté de la veille au demandeur portant refus d'accès aux documents en question.

3. Interrogée par la Commission quant au délai jugé nécessaire pour finaliser les documents et informations dont question, la partie adverse a indiqué, le 31 octobre 2023 :

«Après prise de renseignements, il est prévu de faire passer ce point au Conseil communal de novembre, au plus tard lors de celui de décembre. Je vous avertirai dès cela se précisera. »

Par courriel du 5 novembre 2023 en réaction au courrier de la commune concernée du 26 octobre 2023, le demandeur expose que *« ma demande ne visait pas que le rapport final du GT (donc pas encore définitif selon votre courrier) mais d'autres documents qui eux sont, en toute logique, déjà achevés »*, qu'il détaille ensuite.

4. Par courriel du 16 novembre 2023, la Commission a encore invité la partie adverse à fournir des précisions, en ces termes :

« La Commission a bien pris connaissance de vos courriels du 27 octobre dernier adressés à elle ainsi qu'au demandeur dans cette affaire et des observations émises à cette occasion. Il en va de même de la précision apportée à la Commission par courriel du 31 octobre 2023.

Vous aurez quant à vous pris connaissance du courriel du demandeur du 3 novembre dernier sollicitant copie d'autres documents visés par sa demande. La Commission n'a pas connaissance d'une quelconque réponse à cet égard.

Pourriez-vous, par retour et pour le bon ordre, indiquer à la Commission si les documents visés (et surlignés en jaune dans ce dernier courriel, à savoir : « [l]a liste des personnes ayant fait partie de ce groupe » et « [l]es termes de références (ou document équivalent), envoyé aux participants du groupe, quant aux objectifs de cette initiative et repensant (= reprenant) la méthode choisie permettant d'avoir un débat contradictoire ») existent et,



dans l'affirmative, d'en communiquer copie à la Commission (accompagnée le cas échéant d'observations complémentaires quant aux causes spécifiques s'opposant à la publicité de ces documents) ?

Par souci d'exhaustivité, vous voudrez bien encore préciser ce qu'il en est à ces égards « [d]es PV de ce groupe de travail », également visés par la même demande ».

En date du 17 novembre 2023, la Commission est informée de ce que des renseignements sont pris auprès du département des ressources humaines, qui a piloté ce plan de diversité, et seront fournis dans les plus brefs délais, ainsi que de ce qui suit :

« Pour votre bonne information, vous devez savoir qu'une motion portant sur l'autorisation des signes convictionnels a été déposée pour être discutée au Conseil communal en cette fin de mois. Bien que les scopes soient différents, ceci va peut-être perturber le calendrier que je vous avais annoncé dans mon précédent mail pour l'aboutissement du Plan diversité ».

Le 22 novembre 2023, la commune sollicitée transmet à la Commission trois autres documents, à savoir une présentation relative à une séance d'information du 27 septembre 2022, un dépliant et un appel à participation sous forme de courrier circulaire daté du 9 août 2022, accompagnés d'une explication quant au contexte. Elle réitère à leur égard les motifs de refus préalablement exposés et précise en outre qu'« *il convient de constater que les présences du GT consultatif n'ont pas été tenues (art. 18, §3, in fine, DOC Publicité)* ».

5. Elle communique par ailleurs ces considérations au demandeur par courriel du même jour, qui y réagit le jour-même en ces termes :

« -La discrétion des fonctionnaires et tiers est garantie par le marquage (en feutre noir) possible de leurs données personnelles (nom, prénom, courriel etc.). D'autres communes sur le territoire de la Région procèdent de la sorte, 1070 Anderlecht peut donc le faire également... Surtout pour une commune qui nous parle beaucoup de transparence...

-En ce qui concerne le document qui reprend les 'termes de référence' du projet (balises, méthode, buts etc) c'est forcément un document achevé car prélude du reste qui est en cours (selon vos dires). Ou alors votre réponse relative au 'plan' est, en fait, le document que je souhaite obtenir donc qui contient les termes de référence, la mission etc ? Dans ce cas dois-je conclure que vous adaptez vos termes de référence ('plan') en fonction... du résultat final de votre mission ? Ce qui est assez curieux comme méthode pour ne pas dire bancal... A moins évidemment que ce GT a pour but de pondre des conclusions qui vont dans le fil droit de la volonté du collège ? Le GT n'étant qu'un paravent. Ce qui expliquerait cela ».

Par courriel du 28 novembre 2023, le demandeur fait encore valoir ce qui suit :

« Selon la DH de ce jour les conclusions du Groupe de travail existent vu que le point est inscrit à l'ordre du jour si du? conseil communal.



Voyez screenshot en copie. Je n'ai pas l'article au complet.

Le fait que le Collège vote ou non ces conclusions ne veut pas pour autant dire que les conclusions du GT ne sont donc pas définitives. Au contraire, le fait qu'elles sont soumises au collège signifie que le travail de réflexion est donc terminé. Il a donc dû se clôturer, en toute logique, durant nos échanges plus bas ».

B – Recevabilité

6. Le recours formé le 17 octobre 2023 auprès la Commission l'a été, conformément à l'article 27, § 1^{er}, des décret et ordonnance conjoints, dans le délai prescrit de trente jours à dater de la décision tacite de refus résultant de l'écoulement, le 29 septembre 2023, du délai de vingt jours ouvrables imparti à l'autorité concernée pour faire connaître sa décision sur la demande du 2 septembre 2023, en application des articles 20, §1^{er}, et 21, alinéa 4.

Celui-ci l'a par ailleurs été dans les formes prescrites par l'article 27, § 2, des décret et ordonnance conjoints.

Eu égard à ce qui précède, le recours est recevable.

C – Examen

7. A titre liminaire, la Commission rappelle que seules les exceptions prévues par les décret et ordonnance conjoints peuvent être invoquées pour refuser une demande d'accès à des documents administratifs, et que ces exceptions à la publicité ainsi organisées au droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution doivent s'entendre strictement.

Il appartient par ailleurs à la Commission de statuer sur le recours formé au regard des documents expressément sollicités par le demandeur lui-même.

A la lumière des considérations qui précèdent et de l'instruction menée, l'examen du recours appelle les décisions suivantes.

8. En l'occurrence, le demandeur a sollicité le « [r]apport final » adopté par un groupe de travail.

La commune concernée a expressément indiqué, et informé le demandeur (voy. *supra*, n° 2), que le document récapitulatif relatif au plan de diversité communiqué à la Commission ne constituait « pas un rapport final, restant à ce jour inachevé ».

Aux termes de l'article 19, §1^{er}, 1^o, des décret et ordonnance conjoints, « [l]'autorité administrative peut rejeter une demande [...] de communication sous forme de copie d'un document administratif [...] dans la mesure où la demande [...] concerne un document administratif [...] dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet. Le cas



échéant, l'autorité administrative désigne l'autorité qui élabore les documents ou informations en question et indique le délai jugé nécessaire pour les finaliser ».

9. Sur interpellation de la Commission, la commune concernée a indiqué, le 31 octobre 2023, qu'« *il est prévu de faire passer ce point au Conseil communal de novembre, au plus tard lors de celui de décembre* ».

La Commission prend par ailleurs acte de la déclaration de la commune concernée, dans son courrier au demandeur daté du 26 octobre 2023, qu'une fois « *soumis au Conseil communal[, l]e rapport du groupe de travail sera joint au débat et sera dès lors rendu public* ».

La Commission n'a pas connaissance d'autres éléments, si ce n'est que la commune concernée a indiqué, le 17 novembre 2023, qu'une motion parallèle « *[allait] peut-être perturber le calendrier [précédemment annoncé] pour l'aboutissement du Plan diversité* ».

Le demandeur a encore, le 28 novembre 2023, fait état de considérations relayées dans un article de presse, néanmoins incomplet selon ses propres indications, dont il résulterait qu'un rapport final a été adopté (voy. *supra*, n° 5).

Dans ces circonstances, il convient d'ordonner à la partie adverse de communiquer à la Commission le rapport final adopté par le groupe de travail visé, ou en l'absence de rapport final, le délai encore jugé nécessaire pour le finaliser.

Pour le surplus, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la méthodologie de travail ou l'approche adoptée par la commune concernée ni les observations que fait valoir à cet égard le demandeur dans son courriel du 22 novembre 2023, mais uniquement de statuer sur l'accès aux documents sollicités.

10. Il résulte par ailleurs de l'instruction menée (voy. *supra*, n° 4, en fin) qu'aucune liste des personnes ayant participé aux réunions du groupe de travail n'a été tenue.

Or, il est constant que la publicité administrative a trait uniquement à des documents ou informations existants et qu'il ne peut être attendu de l'autorité soumise à ses exigences qu'elle établisse, de ce chef, des documents visant à répondre à une demande qui lui est adressée.

A cet égard, le recours n'est pas fondé.

11. En revanche, la Commission n'aperçoit pas de raison de refuser l'accès à la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 9 avril 2019 relative à la mise en place d'un plan de diversité pour l'Administration communale d'Anderlecht.

S'agissant d'une délibération adoptée, celle-ci n'est par définition pas inachevée et ne répond dès lors pas à cette cause d'exception invoquée par la commune concernée.

Ladite délibération ne vise en outre aucune personne nommément identifiée, à l'exception d'un membre du personnel chargée d'assurer la coordination des travaux et « *de la préparation, de la mise en oeuvre et du suivi d'un plan de diversité* ». A supposer même que les craintes de pression invoquées par l'autorité sollicitée puissent justifier de soustraire en l'occurrence des documents à la publicité administrative, la Commission n'aperçoit quelle pression une personne chargée



d'une mission de coordination, de préparation et de suivi, et non d'émettre une opinion ou un avis dans le cadre des travaux à mener, pourrait subir ou encourir.

Conformément à l'article 2, alinéa 3, des décret et ordonnance conjoints, l'autorité peut toutefois omettre les données à caractère personnel contenues dans ce document administratif.

Il y a donc lieu d'enjoindre sous cette réserve la communication de ce document, et le recours est dans cette mesure fondé.

12. Il en va de même de la présentation afférente à la séance d'information du 27 septembre 2022, du dépliant et du l'appel à participation, tels que communiqués à la Commission.

Ces documents, dont le contenu était appelé à être diffusé auprès des membres du personnel de la commune concernée, sont achevés.

L'exception relative à l'« *avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité* » invoquée par ailleurs et visée à l'article 19, §1^{er}, 2^o, des décret et ordonnance conjoints concerne en tout état de cause uniquement des avis et opinions émises par des personnes déterminées, que les documents en question ne comportent pas.

Le recours est dès lors également fondé en ce qui concerne ces documents, dont la commune concernée indique qu'ils se rapportent à la demande.

D – Décision

Le recours est recevable et fondé dans la mesure précisée ci-après.

Conformément à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des décret et ordonnance conjoints, la Commission enjoint à la partie adverse de communiquer au demandeur, au plus tard dans un délai de trente jours suivant la notification de la présente décision, (i) la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 9 avril 2019 sous réserve des données à caractère personnel qu'il contient, qui peuvent en être omises, (ii) la présentation afférente à la séance d'information du 27 septembre 2022, (iii) le courrier circulaire du 9 août 2022 portant appel à participation et (iv) le dépliant non daté, tels que transmis à la Commission.

Si, au terme de ce délai, cette communication au demandeur n'est pas intervenue, celui-ci est invité à en informer la Commission, qui peut, conformément à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 3, 2^o, des décret et ordonnance conjoints, lui en communiquer elle-même une copie.

La Commission ordonne par ailleurs à la partie adverse de lui communiquer pour le 5 février 2024 le rapport final du groupe de travail visé ou, en l'absence d'un tel rapport final, le délai encore jugé nécessaire pour le finaliser.



COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le recours est rejeté pour le surplus.

Décision adoptée le 19 janvier 2024 par la Commission d'accès aux documents administratifs, sur rapport de M. Renaud van Melsen.

Ont participé à la délibération, Monsieur L. Jans, Président ; Madame et Messieurs C. Aerts, L. de Briey, F. Eggermont, J. Hobé, N. Meysman, Q. Peiffer, R. van Melsen et A. Van Steenberge, membres.

Le Secrétaire :

Le Président :

A. CHRISTIAENS

L. JANS